

ARTÍCULO CENTRAL

Por competencia se entiende un escenario tal en el que sus diversos participantes, productores y consumidores pueden ofrecer y demandar un bien respectivamente. Estos agentes son independientes de un gobierno para ejercer libremente la actividad productiva de su preferencia y la toma de decisiones en general. Cuando se habla de competencia perfecta, se asume un mercado de libre entrada y salida con precios dados, luego los agentes son precio-aceptantes, lo cual implica la imposibilidad de interferir en la formación de precios; también supone información completa y de libre acceso. Sin embargo, esta es tan solo una condición teórica; más bien se considera plausible y evidente la situación de competencia imperfecta por ser el modelo opuesto, en el que uno o más agentes poseen o generan los medios para manipular su producto y los precios.

Como resultado del anterior ejercicio, es preciso mencionar la competitividad, término que se puede asignar tanto a países como a empresas en particular. Sus ítems más relevantes son calidad y precios, mecanismos mediante los cuales se generan ventajas competitivas (comparativas en cuanto a país) que permiten a las em-



Innovación empresarial
Imagen tomada de [<http://goo.gl/5GdmNv>].

presas y naciones relacionadas obtener un mayor poder de mercado. Como consecuencia se espera una reducción de precios y niveles de satisfacción mayores respecto al consumidor.

Según el Foro Económico Mundial (2014), el *Índice de Competitividad Global* es una publicación anual que se realiza desde 1979 y que evalúa la capacidad de los países para generar altos niveles de prosperidad a sus habitantes. En su última edición contó con la participación de 144 países, siendo, a su vez, un análisis de políticas interinstitucionales del gobierno, los negocios y la sociedad civil. En el

último reporte, Suiza encabeza el listado como la economía más competitiva del mundo; de los diez primeros lugares cabe mencionar a Singapur, Estados Unidos, Finlandia, Alemania, Japón, Holanda y Reino Unido.

Chile, ubicado en el puesto 33, es el líder de América Latina, seguido de Panamá (48), Costa Rica (51), Brasil (57), México (61) y Perú (65). Colombia ocupa el lugar 66, quedando por debajo Guatemala, Uruguay y El Salvador, entre otros. Colombia participa del reporte desde 2007-2008, cuando ocupó el puesto 69 en el mundo. Del reporte de 2008-2009 al más reciente ha ocupado los siguientes puestos respectivamente: 74, 69, 67, 68, 69 y 69; esta es una bandera roja para el país, pues de establecer mayor número de acuerdos comerciales con pares en el exterior, Colombia se encontrará, por lo general, en una situación de clara desventaja.



Tal Cual
Imagen tomada de [<http://goo.gl/U5Yxbp>].

Marco histórico de la competencia y la competitividad en Colombia

En el origen de la competencia en Colombia, las regulaciones hechas por el Gobierno nacional jugaron un papel importante para el buen desarrollo de la economía colombiana. Incluso antes de la Ley Sherman¹ y de la Ley 155 de 1959, que desarrolló el tema de competencia en Colombia de manera estructural, otras regulaciones fueron importantes, por ejemplo, la Ley 27 de 1888 y algunas creadas luego del mandato hecho por Estados Unidos, como la Ley 16 de 1936, la Ley 5 de 1947 y posteriormente la Ley 155, que ha sido una de las más importantes en cuanto a competencia en Colombia, pues fue un mecanismo necesario para el proceso de industrialización del país y la concentración de la riqueza (Miranda Londoño, 2011).

En el contexto de la Constitución de 1991, entre los documentos y ponencias presentados ante la Asamblea Nacional Constituyente, por medio de los cuales se buscaba que la Constitución intensificara las prácticas restrictivas de la competencia en general, pero más aún, sobre los monopolios, finalmente se llegó al artículo 133 de la Constitución Política, en el que se señala la

1 La Ley Sherman fue propuesta en Estados Unidos por el senador John Sherman ante el Congreso de los Estados Unidos en 1890 como una ley antimonopolio, con el objeto de destruir aquellas combinaciones tendientes a restringir la competencia.

necesidad de controlar las prácticas restrictivas de la competencia. Este fue un punto de partida importante, base para la competitividad en el país.

Con el establecimiento de políticas de competencia y objetivos de competitividad en los planes nacionales de desarrollo, se debía conceder el manejo de estas políticas a una autoridad única de competencia, que actualmente es la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). Los objetivos de esta institución se estipulan de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo según la administración presidencial.

Un exhaustivo estudio del rendimiento y cumplimiento de metas por parte de la SIC hasta el presente ha indicado que dicha organización aún se encuentra en un estado preliminar para proteger la competencia y la competitividad.

Entre las críticas que se han realizado a la institucionalidad de la SIC, y que siguen vigentes, está la elevada dependencia del organismo al Ejecutivo y la diversidad de funciones que debe efectuar. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se puede sostener que el esquema institucional de promoción y protección de la competencia es primordial para el desarrollo y establecimiento de las políticas de competencia en cualquier gobierno.

Ley 1340 de 2009

Con la expedición de la Ley 1340 de 2009, hubo un cambio significativo en el manejo del tema de competencia en Colombia. A partir de esta ley, y como lo establece su artículo 6: “Autoridad Nacional de Protección de la Competencia. La Superintendencia de Industria y Comercio conocerá en forma privativa de las investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal”, se le restaron facultades a la Comisión Nacional de Televisión, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Superintendencia Financiera, a la Superintendencia de Puertos y Transportes, al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, entre otras instituciones, todo esto con el fin de responder a las necesidades del mercado y hacer un mejor seguimiento a los agentes con la optimización de los mecanismos nacionales. Hasta entonces esta ley no ha tenido cambios, pero fue la responsable de establecer a la SIC como el principal veedor del derecho de la libre competencia que se instaura en la Constitución de 1991.

Decreto 2153 de 1992

El Decreto 2153 de 1992 tiene como objetivo central reestructurar las funciones, disposiciones y/o acuerdos de funcionamiento de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), así como limitar las acciones de los agentes económicos en el ejercicio de la competencia entre las empresas. Dicho decreto tiene sus orígenes en la reestructuración de la Ley 155 de competencia dictada en 1959, cuya función principal era la promoción de la competencia y sus correspondientes prácticas restrictivas.

Actualmente, el decreto cobra vigencia al momento de hacer efectivas todas las normas que tengan como objetivos proteger los principios de competencia y sancionar a los agentes que en su ejercicio económico y de lucro no cumplan con la reglamentación propuesta para dicho fin. En este sentido, el decreto hizo una mejora a la estructura de la SIC y de las políticas de libre competencia en Colombia.

Así pues, el decreto tiene como objetivos proteger la libre competencia y determinar cuáles son las prácticas ilegales que no permiten su buena ejecución.

Imagen tomada de [<http://goo.gl/YMj8xN>].

Recomendaciones de política pública: competencia y estudios de mercado

Los recientes hallazgos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en lo que concierne al uso de estudios de mercado en las agencias de competencia en América Latina (caso Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú), mediante la evaluación del marco jurídico y las prácticas, indican que solo algunas de ellas tienen facultades explícitas para realizar estudios de mercado. Este descubrimiento ha generado confusiones e incertidumbre legal en la gran mayoría de los países considerados y destaca, del mismo modo, que ninguna de estas agencias ha publicado los lineamientos y criterios respecto a los estudios de mercado ni sus etapas procesales, así como la falta de compromiso por parte de los gobiernos para responder puntualmente a las recomendaciones previamente realizadas.



Teniendo en cuenta lo anterior, la OCDE propone las siguientes recomendaciones para el caso particular colombiano: “otorgar a su agencia de competencia facultades explícitas para obligar tanto al sector privado como al público a presentar la información requerida para efectos de la realización de estudios de mercado, así como la facultad explícita de imponer sanciones para efectos del incumplimiento en el desahogo de los requerimientos de información, asegurarse de tener reglas y procedimientos referentes a la salvaguarda de la información sensible provista por los agentes económicos y autoridades gubernamentales como resultado del ejercicio de los estudios de mercado. Así mismo, deberá asegurarse de que los interesados estén debidamente informados de su existencia para alentar su participación, comprometerse a otorgar los recursos humanos y económicos suficientes que permitan a la agencia de competencia realizar regularmente estudios de mercado” (OCDE, 2015). Así las cosas, “la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) se beneficiaría de obtener más recursos para la realización de estudios de mercado” (OCDE, 2015).

Adicional a ello, “la agencia de competencia debería capacitar regularmente a sus funcionarios responsables de la elaboración de estudios de mercado, asegurarse de tener un conjunto de criterios para efecto de fijar o determinar

prioridades respecto de los mercados problemáticos identificados, publicar lineamientos respecto de qué son los estudios de mercado y sus posibles resultados, y publicar una nota de prensa al inicio de un estudio de mercado, a menos que lo anterior pueda poner en riesgo su éxito” (OCDE, 2015). Esta nota de prensa “debería contener el o los mercados por estudiar, los motivos que llevaron a su realización y sus posibles resultados” (OCDE, 2015). Resultaría ideal “incluir también un estimado del tiempo que durará el proceso y un punto de contacto para aquellos que deseen coadyuvar en su realización mediante la emisión de comentarios, retroalimentación e información; involucrar a los interesados en el diseño de las recomendaciones derivadas del estudio de mercado y evaluar los costos y beneficios esperados de cada recomendación antes de proponerlas” (OCDE, 2015).

El Gobierno colombiano deberá entonces “comprometerse a responder públicamente a las recomendaciones que se le dirijan derivadas de los estudios de mercado, en un periodo máximo de seis meses a partir de su emisión. Estas respuestas deberán atender puntualmente cada una de las recomendaciones y manifestar si estas se adoptarán o, en su defecto, las razones por las cuales no pueda ser así” (OCDE, 2015). Con ello, en la medida en que la agencia de competencia, es decir, la SIC, adquiera experiencia en la realización de estudios de mercado, podrá

ocuparse en “esforzarse para realizar evaluaciones *ex post* de algunos de sus estudios de mercado” (OCDE, 2015).

Es cierto que la agencia de competencia colombiana ha logrado progresivamente responder a la investigación, corrección y sanción de las prácticas comerciales restrictivas de la competencia y la competencia desleal mediante la asesoría al Gobierno nacional “en el diseño de medidas que fomenten la libre competencia en los mercados, el desarrollo de estudios de mercado para identificar fallas en la competencia generadas por la regulación existente, la promoción de la competencia por medio de actividades como la socialización de las normas y la educación, y la verificación de que los proyectos de regulación no restrinjan o distorsionen indebidamente la competencia” (OCDE, 2015). Se destaca la creación del Grupo de Estudios Económicos en 2012 para “apoyar actividades institucionales y para interactuar con el mundo académico” con “la elaboración de informes sectoriales y de mercado que sirvan para apoyar a los funcionarios de la SIC en la evaluación de las concentraciones, la emisión de dictámenes como parte de su labor de abogacía por la competencia y en la investigación de posibles prácticas anticompetitivas. Además, como insumo para las recomendaciones sobre políticas públicas en diferentes sectores” (OCDE, 2015). Pero resultaría pertinente mejorar aún más

las facultades legales de la agencia de competencia y sus recursos sin dejar a un lado la importancia de la priorización y evaluación *ex post* de los estudios de mercado, la relación con los interesados y el relevante rol del Gobierno nacional, que debe garantizar que estos estudios de mercado sean útiles y exitosos.

Si se quiere evaluar la competitividad del sector industrial, es determinante fijarse en los procesos de innovación y emprendimiento que se están implementando en el país si es que los hay. La innovación impulsa el desarrollo económico de una manera categórica; se considera una condición necesaria y suficiente para el progreso y lo que permite diferenciar a un país de los demás.

Por medio de la innovación, la industria se fortalece y permite sostener la economía a largo plazo, con tasas de crecimiento estables y ciclos económicos más manejables. “La innovación, que es aplicable a todas las actividades económicas [...], se traduce en crecimiento, empleo de calidad y mayor bienestar” (Gómez & Mitchell, 2014, p. 7).

Colombia ha venido superando atrasos considerables en desarrollo industrial, pero aún falta mucho por recorrer para lograr el progreso que se piensa alcanzar; el grado de desarrollo económico actual es pobre, in-

cluso en comparación con los países vecinos. Sin duda, Colombia se encuentra en una etapa crítica de desarrollo con metas positivas y ambiciosas, es decir, enfrenta enormes retos. Entonces, para saber cómo estamos en desarrollo industrial, la pregunta que debería formularse es la siguiente: ¿cómo estamos en innovación? Rezagados. No solo en innovación, sino también en ciencia y tecnología, esto en comparación con los países de referencia. Según datos del Banco Mundial, solo el 4% de las exportaciones en Colombia corresponde a productos altamente sofisticados por investigación y desarrollo, mientras que en Argentina es del 8%, en Brasil del 10%, en Israel del 14%, en Estados Unidos del 18% y en Corea del Sur del 26%.

Es cierto que Colombia ha registrado en la última década un mejoramiento en investigación en ciencia y tecnología, pero aún no se compara con la mayoría de los países contra los que compete en el comercio internacional. La cantidad de investigadores, el enfoque científico de la educación terciaria, la disponibilidad de recursos para investigación y desarrollo, así como la participación del sector privado en su financiación y la generación de conocimiento científico e innovador reconocido por medio de patentes y publicaciones reflejan el rezago de Colombia.

La situación es bastante desalentadora, sin embargo, ¿qué se piensa hacer? Ya se dio el primer paso, el más importante: generar una mayor consciencia sobre la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación en el progreso, reflejada en los incrementos presupuestales de Ciencias, la creación de “Innpulsa”, la Unidad de Desarrollo de Bancóldex, incentivos tributarios en el sector privado, entre otras medidas para promover la inversión en ciencia, tecnología e innovación.

Considerando lo anterior, infortunadamente aún son evidentes las fallencias y limitaciones que presenta la economía colombiana, y que frenan la dinámica productiva que el país necesita para impulsar el progreso industrial. Por tanto, es urgente pensar en una solución. Gómez & Mitchell (2014) se plantean un conjunto de propuestas de política para, principalmente, impulsar la estrategia de ciencia, tecnología, innovación y generación de emprendimientos dinámicos (CT&IE) “a veces, simplemente, ciencia, tecnología e innovación (CT&I)”. Se persigue ayudar a hacer de Colombia un país con cultura de innovación empresarial por medio de seis pilares que ellos consideran como ejes principales para avanzar en esta materia (Gómez & Mitchell, 2014, pp. 27-55). Las propuestas más relevantes son las siguientes:

Consolidar a Bancóldex como Banco de Desarrollo y a Colciencias como impulsor de la investigación y el desarrollo científico.

Crear una sola Comisión Nacional de Competitividad y Ciencia, Tecnología e Innovación como órgano rector del Sistema de CT&I.

Simplificar los procesos para obtener beneficios tributarios por inversiones en CT&I.

Reformar la destinación de recursos para CT&I del Sistema General de Regalías y mejorar su operatividad.

Mejorar la eficiencia y el potencial impacto de los recursos del Sena destinados a desarrollo tecnológico y competitividad.

Crear un programa integral de innovación abierta.

Promover la consolidación o creación de oficinas de transferencia tecnológica.

Apoyar los procesos de maduración de los emprendimientos de alto valor agregado y establecer un entorno propicio para el emprendimiento dinámico.

Promover una mayor participación de las ciencias puras y las ingenierías en la educación superior.

Para terminar, el entorno coyuntural que rodea el periodo presidencial 2014-2018 es quizás el más propicio para Colombia en toda su historia. Se debe demostrar el compromiso real con la CT&I. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 es el mecanismo más cercano y eficiente para iniciar de forma correcta. Claramente, la sociedad colombiana no es paciente y quiere dar el salto hacia el progreso, pero la mejor forma de lograrlo es forjar una cultura de innovación que gire alrededor de las empresas y los emprendimientos económicos y sociales, por supuesto, un proceso lento y tedioso.

Referencias

Foro Económico Mundial. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. Recuperado de <http://goo.gl/IRUqMJ>.

Gómez, H. J. & Mitchell, D. (2014). Innovación y emprendimiento en Colombia: balance, perspectivas y recomendaciones de política, 2014-2018. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 50, 50-82. Recuperado de <http://goo.gl/3eE1GO>.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Competencia y estudios de mercado en América Latina. Los casos de Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú*. Recuperado de <http://goo.gl/bouwWF>.